

# Serviços Urbanos de Água: interesse público e participação privada

Leonardo Costa\*  
Sérgio Hora Lopes\*\*

## RESUMO

A privatização dos Serviços Urbanos de Água (SUA) é um tema polémico. Existe uma larguíssima literatura onde são apresentados argumentos a favor e contra. Mas uma parte importante da controvérsia tem sido puramente ideológica. Em Portugal a entrada do sector privado na gestão dos SUA fez-se há cerca de dez anos existindo mais de duas dezenas de concessões. É importante avaliar no terreno qual o desempenho dos vários tipos de entidades gestoras, do ponto de vista do interesse público. O objectivo desta comunicação foi fazer uma primeira avaliação do mercado das concessões dos SUA em Portugal. A metodologia do trabalho assentou na realização de entrevistas a vários agentes do sector: concedentes, concessionários e regulador. A evidência empírica recolhida demonstra que, apesar dos problemas detectados, as concessões municipais dos SUA em Portugal não são necessariamente piores do que as alternativas, do ponto de vista do interesse público.

## ARTIGO

### 1. Introdução

A privatização dos Serviços Urbanos de Água (SUA) é polémica. Contra temos: i) a relutância das opiniões pública e publicada em ver a água tratada como uma simples mercadoria; ii) a necessidade de garantir o acesso universal a serviços mínimos de abastecimento e saneamento e o facto dessa garantia dificilmente ser assegurada pelos privados; iii) razões estratégicas, de assegurar que os centros de decisão em relação ao sector permaneçam nacionais iv) a preocupação de acautelar a participação pública na gestão da água; v) a existência de monopólio natural no sector, a necessidade de regulação e a fragilidade (também contratual e reguladora) do Estado português; vi) o poder económico das multinacionais da água; vii) a existência de assimetrias de informação entre os privados e os organismos municipais; viii) o muito pequeno número de empresas operadoras não criar um ambiente concorrencial; ix) o receio de que as tarifas se tornem excessivas; x) o receio de que a qualidade da água venha a baixar e a saúde pública a deteriorar-se; xi) o receio de que o sector privado não invista o suficiente em infraestruturas de abastecimento e saneamento; xii) o receio de usos não parcimoniosos da água e de degradação ambiental, xiii) outros.

A favor da privatização temos: i) o desejo de fazer com que a água contribua de forma mais significativa para o crescimento económico; ii) as reconhecidas deficiências de gestão do sector público em Portugal não contribuírem para a eficiência na afectação do recurso nem para o cumprimento de outros objectivos de interesse público, deficiências que se prendem com o quadro de incentivos deste sector no país, com a politização da sua gestão e com a vulnerabilidade do mesmo a clientelas privadas vulgo *lobbies*; iii) as necessidades avultadas de investimento no sector das águas num futuro próximo em Portugal (em parte devidas às exigências da Directiva Quadro da Água, DQA) requererem *apports* financeiros que se encontram para além das possibilidades imediatas do Estado, central e local; iv) outros.

A experiência portuguesa de abertura dos sistemas em baixa dos SUA à participação privada tem quase uma década e o número de operações (concessões municipais) já ultrapassa as duas dezenas. Já é possível avaliar, em concreto, o que têm sido os resultados dessa participação. O objectivo desta comunicação é contribuir para uma primeira avaliação. Para além de uma sucinta

revisão sobre a informação de enquadramento disponível, realizamos entrevistas a concedentes (municípios) e a concessionários (empresas privadas) de quatro concessões. Entrevistamos também o presidente da entidade reguladora do sector. Com estas entrevistas pretendemos auscultar a opinião dos agentes envolvidos sobre os prós e os contras, em concreto, das experiências de 'privatização' (concessão) vividas.

## **2. O mercado das concessões municipais dos SUA em Portugal**

A participação privada na gestão dos SUA dá-se, essencialmente, através de concessões municipais.<sup>[1]</sup> Esta figura legal foi criada na sequência das alterações legislativas operadas nos anos 90. Uma das suas finalidades foi a de abrir aos privados as entidades gestoras dos SUA.

O regime legal da gestão dos sistemas dos SUA está definido no DL 379/93 de 5/11. Neste diploma estabelecem-se dois tipos de sistemas: multimunicipais e municipais. Os primeiros abrangem sempre mais do que um município, dizem respeito aos sistemas em alta dos SUA e são geridos pelo Estado ou, por sua atribuição em regime de concessão, por uma entidade de capitais públicos ou maioritariamente públicos. A atribuição da concessão é objecto do decreto-lei e, nos sistemas multimunicipais existentes, as concessões têm sido atribuídas a entidades exclusivamente públicas com a participação da empresa pública Águas de Portugal S.A. (AdP) e das autarquias locais. Quanto aos sistemas municipais, que abrangem um ou vários municípios, dizem respeito essencialmente aos sistemas em baixa dos SUA. Neste caso a lei refere que os sistemas podem ser directamente geridos pelo município ou associação de municípios ou alternativamente concessionados a entidades públicas, a associações de utilizadores ou a empresas privadas. Neste último caso, a concessão terá de ser precedida de concurso público. É este o caso em que poderá ocorrer 'concorrência pelo mercado'.<sup>[2]</sup>

De acordo com a tipificação dos modelos de gestão, a figura legal da concessão corresponde quer a contratos de arrendamento quer a contratos de concessão. A diferença essencial entre estes dois tipos de intervenção privada prende-se com os investimentos. No primeiro caso os investimentos são da responsabilidade do concedente. No segundo caso essa responsabilidade é imputada ao concessionário.<sup>[3]</sup> Em qualquer dos casos, estamos sempre perante uma transferência da prestação dos serviços ao consumidor. As responsabilidades de gestão técnica e financeira são transferidas para um privado.<sup>[4]</sup> A responsabilidade política mantém-se no município. Segundo a legislação em vigor, o planeamento, a gestão e o investimento nos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de água residuais são uma competência municipal. De acordo com a referida legislação, o saneamento básico é indiscutivelmente uma atribuição municipal, uma obrigação do poder local.<sup>[5]</sup>

Em Setembro de 2004, as concessões atribuídas por concurso eram 22. Na mesma data estavam em fase de apreciação três concursos. Das 22 concessões atribuídas: 19 são municipais e 3 intermunicipais; 14 são de abastecimento de água e saneamento e 8 de apenas um dos serviços; 3 são de sistemas em alta e as restantes 19 de sistemas em baixa. As 22 concessões atribuídas cobrem agregados populacionais que vão dos 7,6 mil aos 375 mil habitantes e situam-se quer nas regiões menos desenvolvidas do interior do país quer nas regiões metropolitanas de Lisboa e Porto.<sup>[6]</sup> Em cerca de metade das 22 concessões, as adjudicadas posteriormente a 1999, o âmbito da concessão integra os investimentos. As restantes configuram mais a figura de um arrendamento do que de uma verdadeira concessão.

O número de concursos abertos tem variado ao longo tempo, talvez como resultado das oscilações verificadas nas políticas públicas dirigidas ao sector, nos últimos anos. Em 1995

foram abertos dois concursos e em 96 foram abertos cinco. Depois houve uma diminuição com um mínimo em 2001 e 2002. Em cada um destes anos abriu-se somente um concurso. Já em 2003 abriram-se oito concursos. No presente ano não foi nem deverá ser aberto nenhum.

As autarquias locais onde existem concessões localizam-se no Centro e Norte do país, não existindo qualquer uma a sul do Sado. Este retrato geográfico do país das concessões pode reflectir especificidades regionais. Todavia, também reflecte posicionamentos políticos divergentes. Nenhuma das autarquias governadas por forças situadas à esquerda do Partido Socialista abriu (ou mostra intenção de abrir) à iniciativa privada a gestão dos seus SUA.<sup>[7]</sup>

O número de empresas concorrentes tem também variado. O primeiro concurso foi aquele em que o número de concorrentes foi maior: nove. Em seguida realizou-se um com sete, dois com seis, oito com quatro, sete com três ou dois concorrentes, e dois em que só uma empresa apresentou proposta. A média nestes quase dez anos é de 3,3 concorrentes por concurso. Em 2003 a média foi de 2,5. Isto é, não são muitas as empresas concorrentes e a tendência parece ser para que o número diminua. Mais, verifica-se que há apenas quatro empresas a operar no mercado português de concessões, sozinhas ou em consórcio:

- Uma filial de multinacional de origem francesa Compagnie General des Eaux, a CGE Portugal do grupo Veolia Environment, com 5 concessões;
- Uma empresa participada por várias construtoras portuguesas e pela inglesa Severn Trent, a Indáqua, com 3 concessões;
- Uma filial de uma construtora espanhola, a AGS, com 9 concessões, das quais 6 em conjunto com a Aquapor;
- Uma empresa do universo da Águas de Portugal, a Aquapor, que, além das possuídas em conjunto com a AGS, controla ainda outras 5.

Aos níveis regional e local, o mercado da água tem uma estrutura de monopólio natural.<sup>[8]</sup> Nestas circunstâncias, a regulação aparece como o único meio de salvaguardar com transparência os interesses das partes (consumidores, concedente e concessionário) e de garantir eficiência económica.

O regulador português é o Instituto Regulador de Águas e Resíduos( IRAR) e surgiu em finais de 1998, substituindo o Observatório Nacional dos Sistemas Municipais e Multimunicipais criado em 1993. Embora tenha iniciado a sua actividade em 2000, só agora estão criadas as condições para que a sua intervenção seja mais activa. Concretamente, no caso das concessões municipais, compete-lhe ‘emitir recomendações sobre os processos de concurso de adjudicação de concessões (...) e sobre as minutas dos respectivos contratos’, bem como ‘pronunciar-se sobre o valor das tarifas’. O IRAR é o órgão responsável pelo controlo da qualidade da água para consumo humano cobrindo todas as entidades gestoras (públicas ou privadas, municipais ou multimunicipais).. Uma outra função que tem vindo a desempenhar é a de moderador (conciliador, parte isenta), em caso de conflito entre as partes. Ou seja, a intervenção do IRAR especificamente dirigida às concessões municipais é, por lei, obrigatória em duas fases: apreciação do caderno de encargos<sup>[9]</sup> e apreciação do contrato (incluindo o tarifário). Todavia, os seus pareceres não são vinculativos. Isto é, a regulação económica do IRAR é, por lei e no que refere às concessões municipais, praticamente nula, limitando-se a recomendações.<sup>[10]</sup> Exceptua-se a ‘concorrência por comparação’, através da divulgação pública dos indicadores de desempenho, e o controlo da qualidade da água, em que é de prever que possa ter alguma influência regulatória.

### 3. Resultados das Entrevistas

Um conjunto de 8 entrevistas foram realizadas aos concedentes e concessionários das concessões de sistemas em baixa de quatro municípios - Paredes, Santa Maria da Feira, Carrazeda de Ansiães e Alcanena – e ao presidente do IRAR.<sup>[11]</sup> As entrevistas decorreram entre Setembro e Outubro de 2004, tiveram a duração média de uma hora e foram semi-estruturadas em torno dos seguintes tópicos: razões para a existência, caracterização e avaliação das concessões. Com o consentimento dos entrevistados, e na condição de preservar o anonimato individual, as entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas.

A escolha das concessões analisadas obedeceu a diversos critérios. Quisemos que a amostra escolhida fosse representativa do sector e permitisse a análise de um leque variado de situações. A amostra corresponde praticamente a um quinto das concessões. Cobrimos concessões das quatro empresas que operam no país neste mercado, pequenas e grandes, em municípios do Interior do país e do Litoral, do Norte e do Sul, de grande e pequena dimensão populacional, dispersa e concentrada, com diferentes necessidades de investimentos.

O Quadro 1 ilustra algumas das características dos municípios cujas concessões foram objecto de análise.

Quadro 1: Características dos municípios objecto de análise

Município	Localização	Área (Km2)	População residente (Habitantes)	Densidade populacional (Hab/Km2)	Cobertura abastecimento de água (%)	Cobertura saneamento (%)
Paredes	Região Metropolitana do Porto	156,8	83376	536,3	20%	10%
S. M. Feira	idem	215,1	135964	643,4	30%	8-10%
Carrazeda de Ansiães	Douro, Interior Norte	279,2	7642	26,6	100%	50%
Alcanena	Ribatejo, Litoral Sul	127,3	14600	115,1	100%	100%

Fonte: Censos 2001, e entrevistas quanto às coberturas.

Do Quadro 1 retiramos que os municípios de Paredes e da Feira, localizados na vizinhança da segunda maior concentração urbana do país, industrializados, com um maior número de habitantes e com grande dispersão populacional, eram os que estavam em pior situação. Dos quatros municípios em análise, estes eram os que tinham as menores taxas de cobertura à data de início das concessões. Tendo em conta os graves problemas ambientais vividos, a exigência de cumprimento das Directivas Comunitárias referentes à qualidade de água para consumo humano e às águas residuais e a necessidade de atingir os objectivos definidos no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2000/2006 (PEAASAR), de uma taxa de cobertura de 95% em abastecimento de água e de 90% em saneamento até 2006, estes dois municípios careciam de grandes investimentos. Segundo os responsáveis autárquicos, não existia capacidade nos municípios para gerar os meios que lhes permitissem investir montantes tão significativos. Os valores de investimento ultrapassavam em muito o seu orçamento e/ou capacidade de endividamento e os apoios comunitários mostravam-se igualmente insuficientes.<sup>[12]</sup> Carrazeda de Ansiães tinha também o problema de saneamento por resolver mas os montantes de investimento eram significativamente inferiores. No que refere

a Alcanena, concelho fortemente industrializado, os problemas ambientais existentes são devidos à deterioração da rede de saneamento, pela indústria de curtumes. No entanto o saneamento não faz parte da concessão municipal.<sup>[13]</sup> Aliás, tecnicamente, este caso configura uma situação de arrendamento e não de uma autêntica concessão, dado os investimentos a efectuar pelo concessionário serem marginais.<sup>[14]</sup>

O Quadro 2 ilustra algumas das características das concessões em análise.

Quadro 2: Características das concessões dos municípios objecto de análise

Município	Início da Concessão	Vida útil da Concessão (Anos)	Serviços concessionados	Concessionário
Paredes	Junho de 2001	35	Água e saneamento	CGE/Águas de Paredes
Santa Maria da Feira	Janeiro de 2000	35	Água e saneamento	Indáqua Feira
Carrazeda de Ansiães	Julho de 2001	30	Água e saneamento	AGS/Águas de Carrazeda
Alcanena	Novembro de 2001	15	Água	Aquapor/Luságua

Fonte: Entrevistas

As necessidades avultadas de investimento em redes em baixa dos SUA e de rapidez de execução nesses mesmos investimentos são as principais razões apresentadas para as concessões de Paredes, Santa Maria da Feira e, embora com menor ênfase, também Carrazeda de Ansiães. A necessidade de reestruturação e empresarialização dos serviços foi outra das razões apontadas. Esta última prende-se fundamentalmente com as dificuldades existentes na gestão de pessoal da função pública e com a morosidade de resposta dos serviços públicos na prestação de serviços, dados os constrangimentos legais a que os últimos estão sujeitos. Existe um consenso generalizado nos entrevistados que as normas que regem a gestão do sector público são demasiado rígidas. Os entrevistados referem, em concreto, os procedimentos legais a que as autarquias locais estão sujeitas na aquisição de bens e serviços. Um outro problema referido é o regime do funcionalismo público. Não existe um sistema de incentivos para os trabalhadores que induza o aumento da produtividade, resultando, muitas das vezes, um serviço prestado aos clientes que é ineficiente e mau.

Um pequeno número de empresas apresentou propostas a concurso nas concessões analisadas. Os critérios de avaliação das propostas pelas Câmaras Municipais concedentes foram a capacidade técnica dos concorrentes, os investimentos propostos e os prazos de execução e, essencialmente, o tarifário proposto.<sup>[15]</sup> A elaboração do caderno de encargos e a avaliação das propostas foi, de um modo geral, assegurada por recursos internos do concedente com o apoio de consultoria externa. Foi referido, pelos entrevistados, o recurso a cadernos de encargos elaborados por outros municípios.

O IRAR só recentemente começou a estar a mais activo, sendo essa a percepção de concedentes e concessionários. A sua intervenção nas concessões em análise terá sido menor. Todavia, foi referida em alguns casos a sua intervenção na apreciação do caderno de encargos e do contrato da concessão. No caso da Feira, o IRAR tem também desempenhado a função de

moderador de conflitos entre o concedente, o concessionário e uma empresa multimunicipal à qual, por decreto-lei e após a adjudicação da concessão, foi atribuída a criação e gestão do sistema de tratamento de esgotos da área do município - a SIMRIA.

Houve uma preocupação muito grande, por parte dos concedentes, em que os aumentos de tarifas, em particular da água de abastecimento, não fossem significativos. Regra geral, assim aconteceu. Os concedentes estabeleceram tarifas assentes em escalões progressivos, garantido deste modo alguma universalidade de acesso ao consumo de água, tendo os concorrentes obedecido a essa determinação. No sentido de obter tarifas mais baixas, a renda a pagar pela concessionária aos concedentes foi por vezes reduzida (ou mesmo eliminada) e o tempo de duração da concessão prolongado. Em três dos casos em análise, as tarifas praticadas no 1º ano de concessão foram aproximadamente iguais às que praticadas anteriormente pelos municípios. A excepção é o caso da Feira, onde as tarifas subiram, em média, 15%. Para os períodos seguintes, há uma fórmula de actualização das tarifas estabelecida nos contratos, que entra em conta com a evolução do preço da água em alta e dos preços dos materiais e serviços mais relevantes. Assim sendo, as tarifas da água praticadas nas concessões são tarifas políticas. A distorção resultante nos preços relativos tem certamente consequências na afectação do recurso. Nada garante que os preços praticados (tarifas, ramais, taxas de ligação, etc.) sejam preços de eficiência económica.<sup>[16]</sup>

Todos os anos os concessionários propõem uma actualização das tarifas de acordo com o contrato que é sujeita à apreciação dos concedentes. Além das tarifas praticadas o concedente fiscaliza os investimentos realizados, a facturação emitida, etc. Dois relatórios semestrais e um anual síntese, de actividades e contas, são enviados pelo concessionário ao concedente. É comum o concedente ter uma comissão técnica de acompanhamento da concessão que reúne, periodicamente, com o concessionário, para dirimir conflitos e ajustar intervenções.

Em geral, a opção pela concessão gera alguma controvérsia política. No entanto, pode-se afirmar que, nos casos analisados as concessões foram relativamente pacíficas. Em Santa Maria da Feira a luta político partidária terá sido mais acesa e deu mesmo origem a uma comissão de utentes. Os conflitos parecem estar, todavia, sanados.

Nos três municípios com investimentos em redes – Paredes, Feira e Carrazeda de Ansiães – houve alguns conflitos entre concessionário e população no início da concessão. Tal deveu-se às perturbações inerentes às obras e a algum descuido por parte dos concessionários. Em alguns dos casos, o referido descuido justifica-se pela maior vocação do concessionário para as obras do que para o aspecto comercial do negócio.<sup>[17]</sup> Em todos os casos, os vários concessionários foram corrigindo, ao que parece com sucesso, os respectivos procedimentos.

Em face de um problema, é normal a população queixar-se em primeiro lugar ao concessionário e só como recurso final ao concedente. A resolução das dificuldades quotidianas é imputada ao concessionário. Mas parece manter-se, junto da opinião pública, a ideia de que as autarquias são os responsáveis últimos pelo bom funcionamento do serviço.

Uma situação de conflitualidade entre os concessionários e as populações tem a ver com a curva de adesão das populações instaladas às novas redes de água e saneamento instaladas pelos concessionários. O ritmo de adesão está a ser bastante inferior ao previsto, particularmente nos casos de Paredes e de Santa Maria da Feira. As populações servidas têm alternativas de abastecimento (poços ou furos) e de saneamento (fossas sépticas), que desenvolveram antes das novas redes existirem. Ligarem-se às novas redes significa pagar taxas de ligação, tarifas de água, ramais de saneamento e obras de adaptação nas respectivas habitações. Tudo isto pode significar um esforço importante para os orçamentos de muitas famílias. Apesar da ligação ser obrigatória por lei, os concedentes não sentem terem condições políticas para a forçarem. Do ponto de vista dos contratos de concessão, a situação é um



incumprimento por parte dos concedentes e pode dar azo ao reequilíbrio económico-financeiro da concessão.

O investimento previsto nas redes tem sido atempadamente realizado pelos concessionários. A maior parte do investimento é feito nos primeiros anos da concessão. O investimento só começa a ter retorno ao fim de oito ou mais anos. Os atrasos que se verificam prendem-se com incumprimentos por parte dos concedentes no que refere aos investimentos em alta da sua responsabilidade. Por exemplo, em Santa Maria da Feira e em Paredes não foram construídas Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) na altura prevista. Isso atrasou (está a atrasar) o investimento em redes de saneamento, pois os concessionários só têm acesso a financiamento para as redes de saneamento quando garantem, em alta, um destino para os esgotos. Já agora, nos casos em análise, este incumprimento por parte do poder local tem a sua origem em oscilações de promessas, políticos e políticas no poder central, oscilações que se traduziram em restrições ao acesso dos concedentes em causa a fundos da União Europeia para os investimentos pretendidos.<sup>[18]</sup>

Em termos de qualidade da água, não existiram grandes alterações com a concessão. A qualidade da água depende, essencialmente, do fornecedor em alta. Os fornecedores em alta dos municípios em causa são (e já eram antes da concessão) a Águas do Douro e Paiva, no caso de Paredes e de Santa Maria da Feira, a própria AGS, no caso de Carrazeda de Ansiães, e a EPAL, no caso de Alcanena.

As maiores alterações com a concessão prendem-se com a qualidade de serviço. Por exemplo, os tempos de interrupção do serviço reduziram-se, a capacidade de resposta atempada aos problemas aumentou. Também se reduziram as perdas técnicas de água, incluindo as inerentes a ligações clandestinas às redes. Nas concessões aqui analisadas, os concessionários absorveram os funcionários camarários anteriormente responsáveis pelos SUA. Os concessionários pagam às Câmaras Municipais o ordenado desses funcionários e, além destes, têm por vezes outros funcionários.

#### **4. Conclusões**

A adesão das autarquias locais portuguesas à figura da concessão e/ou arrendamento, apesar de relevante, não foi muito grande. A abertura ao sector privado fez-se há menos de 10 anos. Das 301 entidades gestoras de SUA 'em baixa' 19 são privadas (6%), abarcando cerca de 10% dos clientes. Comparando com o que se passa na Europa os valores portugueses são claramente inferiores aos de França, Espanha ou República Checa mas superiores à generalidade dos outros países.<sup>[19]</sup>

As razões apontadas para a transferência para o sector privado da gestão dos SUA são de dois tipos: financeiras e de gestão. As dificuldades das autarquias locais, em encontrar meios financeiros para cobrir os investimentos, particularmente em saneamento básico, são grandes, sendo que foram agravadas, nos últimos anos de recessão, pelas políticas orçamentais restritivas levadas a cabo pelo poder central. Quanto ao modelo de gestão tradicional, baseado em entidades autárquicas de gestão, este padece de diversos problemas: procedimentos administrativos inadequados, processos de decisão morosos, pessoal desmobilizado e administração local sem meios de o mobilizar, falta de cultura empresarial, etc.

As concessões municipais aparecem assim como uma alternativa para as autarquias locais, financeira e de gestão. Todavia, o número de empresas que operam em Portugal no mercado das concessões municipais é muito pequeno (quatro) e, em termos de concursos, a média de concorrentes tem vindo a diminuir. Ao nível mundial a oferta é dominada por um número muito reduzido de multinacionais. Em Portugal, algumas das multinacionais não estão representadas.

Provavelmente porque o mercado (ainda) não tem dimensão que o torne apetecível. Ou então por outros motivos, de estratégia comercial de partilha de mercado.<sup>[20]</sup> Seja qual for o ângulo de abordagem - número de concorrentes, de operadores efectivos ou de empresas a operar no mercado mundial -, estamos perante um mercado pela concessão de oligopólio. E uma vez estabelecida a concessão, durante o seu período vida útil, o concessionário não tem concorrência, tem o monopólio da oferta dos SUA.

As perspectivas de evolução do mercado das concessões municipais não são claras. Se o número recorde de concursos abertos em 2003 (oito) poderia indiciar um crescente recurso a esta figura. A inexistência de qualquer concurso em 2004 mostra que não estamos perante qualquer tendência 'privatizadora'. Todavia, as razões que podem explicar esta mudança não parecem prender-se com considerações de ordem ideológica mas antes com as próximas eleições para as autarquias locais (que se avizinham) e, fundamentalmente, com a reestruturação anunciada para o sector com a mudança que ocorreu no poder político central em Portugal, em 2002. A referida reestruturação tem sido sistematicamente adiada. A implementação da Resolução do Conselho de Ministros 72/2004, aprovada em Maio passado, poderá vir a contribuir para a clarificação do papel dos vários agentes. Também no que concerne ao número de operadores, a sua evolução está condicionada pelo eventual aumento das concessões e pela decisão a tomar pelo Governo quanto à privatização da Aquapor.

O mercado das concessões municipais caracteriza-se por ser assimétrico. De um lado temos empresas tecnologicamente sofisticadas, financeiramente poderosas e politicamente influentes. Do outro temos autarquias locais, muitas das vezes pequenas, quase sempre sem meios financeiros e sem *know-how* específico. Há assim assimetrias de informação (e de poder). O frequente recurso a consultores externos, por parte das concedentes, não invalida a necessidade do sector possuir um instrumento que minimize as distorções do mercado. É necessária uma regulação capaz.

O modelo de regulação não responde cabalmente às necessidades do sector. As competências de regulação económica do IRAR, no que concerne às concessões municipais, são insuficientes. Por lei este limita-se a apreciar o caderno de encargos e o contrato da concessão, a garantir a qualidade da água, a publicar indicadores de desempenho e a ser o moderador de conflitos entre as partes. Não tem, em média, poder deliberativo. Os seus pareceres sobre o caderno de encargos e o contrato de concessão (incluindo o tarifário) não são vinculativos.

Os cadernos de encargos e os contratos das concessões municipais apresentam deficiências de variado tipo. Assentam, frequentemente, em pressupostos irrealistas, no que refere ao investimentos e às curvas de adesão. Há investimentos da responsabilidade das autarquias que nem sempre se concretizam, por promessas incumpridas, planeamento deficiente, ausência de apoio financeiro, ou outros motivos não imputáveis aos concessionários. Há previsões excessivamente optimistas sobre a evolução das ligações dos utilizadores. Em qualquer dos casos, originam-se situações de incumprimento do contrato por parte do concedente. A renegociação do contrato, em situação desfavorável para o concedente, é a consequência.

A adopção de critérios de selecção de concorrentes e de adjudicação de propostas menos apropriados é também um problema. Por lei, o IRAR não acompanha este processo. A legislação em vigor converte o tarifário no critério determinante de ordenação das propostas. Tal é compreensível, pela relevância social do serviço e pelo carácter aparentemente objectivo do critério. Todavia, na gestão municipal concessionada dos SUA, acrescem factores como a qualidade da água e do serviço, a preservação do ambiente, a renda a receber pela autarquia local, o número de anos da concessão, a qualidade das infra-estruturas construídas, a sua



manutenção ao longo do período da concessão e a sua funcionalidade para além dele, etc. A importância atribuída por lei ao tarifário tem conduzido a distorções nos cadernos de encargos e nos contratos das concessões municipais, sendo de realçar, pela relevância, o prolongamento do período de concessão como compensação para tarifários mais baixos. No período de concessão, o concessionário não tem concorrência. Com o seu prolongamento e na ausência de uma forte regulação, temos um problema de eficiência económica, com consequências sobre as infra-estruturas e a qualidade de serviço.

A dimensão do mercado é um factor determinante para a aproximação à produção eficiente. Ora, numa actividade tão exigente em termos de economias de escala, é inevitável que a dimensão da procura (número de consumidores/clientes) seja expressiva. Apenas 50% das concessões municipais existentes têm mais de 20 000 clientes.<sup>[21]</sup> Neste quadro, para dar uma dimensão mínima às entidades gestoras, seria necessária a criação de sistemas que abrangessem vários municípios. Ora, a prática mostra que o associativismo municipal nesta área, embora aparentemente desejado pelas autarquias locais, não é muito popular. Tal reflecte-se, obviamente, nas concessões municipais. Dos 28 concursos até agora abertos, só três eram de carácter intermunicipal e só um integrava actividades de “baixa”.

A participação privada nos SUA em Portugal, ou em qualquer parte do mundo, deve ser avaliada em concreto, no que refere aos seus contributos para o interesse público, quando comparada com as alternativas. Se o resultado for pior que o das alternativas, para aquilo que se entenda por interesse público, a referida participação deve ser rejeitada. Caso contrário, deve ser fomentada. Apesar dos problemas apontados, a evidência empírica recolhida não demonstra que as concessões municipais dos SUA em Portugal sejam piores, do ponto de vista do interesse público, do que as alternativas. Mais estudos são necessários. Com mais suporte empírico será possível evitar discussões estéreis, que facilmente resvalam do campo das coisas concretas para o campo da fé, ideológica.

## BIBLIOGRAFIA

Águas e Resíduos, Maio-Junho 2003, Série II- número 2. e Janeiro-Abril de 2004 Série II- número 4. Ed. APDA e APESB, Porto, 2003 E 2004.

Comissão de Economia e Legislação da APDA - “O Abastecimento de Água em Portugal: o mercado e os preços”, APDA, Lisboa, 2004.

David Lloyd Owen - The European Water Industry, Market Drivers and Responses, CWC Publishing Ltd, London 2002

Euromarket- “Water Liberalization Scenarios”, Final Report Phase 1, <http://mir.epfl.ch/euromarket>

Finger e Allouche- “Water Privatisation: trans-national corporations and the re-regulation of the water industry”, Spon Press, London 2002.

INE, Censos 2001, <http://www.ine.pt/censos2001>.

OECD – Improving Water Management: Recent OECD Experience, OECD/IWA Publishing, Paris 2003.

---

\* Professor Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (UCP).

\*\* Economista, Águas do Cávado e Faculdade de Economia e Gestão da UCP.

[1] Outra forma de intervenção do sector privado é a participação minoritária no capital das empresas municipais. Até ao momento não existe qualquer caso de empresa mista municipal. Todavia, no momento em que escrevemos, o Município de Braga manifestou a sua intenção de abrir ao capital privado a empresa municipal que opera os serviços urbanos de água e resíduos (AGERE, EM). É um caso a seguir com atenção, pois poderá vir a ser seguido por outros municípios e constituir uma nova forma de parceria público-privada.

[2] A problemática da privatização da AdP coloca-se noutro plano. A sua importância política e económica, como maior operador nacional e um dos dez maiores do mundo, tem vindo a ser encarada, não somente como um problema do sector, mas como algo bem mais abrangente.

[3] Sobre os tipos de participação do sector privado ver LOPES, Sérgio Hora – “A privatização da indústria da água”, in Águas e Resíduos, Janeiro-Abril 2004, série II, número 4.

[4] Por exemplo, é o privado que passa a ter de responder perante o IRAR no que refere à qualidade da água.

[5] Lei 159/99 de 14 de Setembro.

[6] Dados recolhidos na newsletter do quarto trimestre de 2003 da Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente (AEPSA). <http://www.aepsa.pt/newsletter.html> e em RAMALHO, Marcos Levi, ‘Sector das águas, sistemas municipais e multimunicipais. Da concentração à indefinição’ in Águas e Resíduos, Janeiro-Abril 2004, série II, número 4.

[7] À data da decisão, os 19 municípios que optaram por concessões municipais distribuíam-se do seguinte modo entre as forças políticas: 10 do PSD, 7 do PS e 2 do CDS/PP.

[8] Em monopólio natural, uma só empresa não realiza todas as economias de escala e por isso o mercado tende, naturalmente, a ser dominado apenas por uma empresa. Pode haver concorrência entre empresas pela concessão mas não há durante o período da concessão.

[9] Actualmente, o IRAR está a desenvolver as designadas ‘Bases das concessões municipais’, um caderno de encargos tipo a ser seguido nos concursos das concessões municipais.

[10] O mesmo não se pode afirmar no que refere às concessões multimunicipais.

[11] Não foi possível entrevistar, em tempo útil, o concessionário do município de Paredes.

[12] Por exemplo, no caso de Santa Maria da Feira, o investimento directo a realizar em redes em baixa de abastecimento de água e saneamento tinha o valor de 20 milhões de contos, a preços de 1997, para um orçamento camarário de 12 milhões de contos anuais. O valor do investimento directo a realizar em alta era cerca de 8 milhões de contos.

[13] No que refere ao saneamento em Alcanena, a Câmara e os industriais estão associados na ASTRA que têm com a Aquapor/Luságua um contrato de prestação de serviços.

[14] Os investimentos previstos no abastecimento de água em Alcanena são em captações (furos), no sentido de diversificar as fontes em alta de abastecimento. No presente, o abastecimento em alta é feito pela Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA (EPAL).

[15] De acordo com a legislação em vigor (Decreto-lei 147/95 de 21 de Junho), o critério tarifário aparece com uma ‘ponderação não inferior a 70%’.

[16] O prolongamento dos contratos de concessão, isto é, do período sem concorrência da concessão, não contribui para a eficiência económica.

[17] Em algumas das concessionárias, a presença de empresas de construção civil como principais accionistas é notória.

[18] A política para o sector tem sido instável e mesmo errática neste início de século. Foi política do governo socialista concentrar o acesso a fundos da União Europeia para investimentos em alta nos sistemas multimunicipais. Em 2002, ocorreu uma mudança no governo que se poderia ter traduzido numa mudança estratégica importante. No entanto, o governo conservador que tomou posse em 2002, já nomeou quatro Ministros do Ambiente, o que implicou algumas inflexões e implicitamente perturbações no sector e nos seus agentes.

[19] Sobre estes números ver ‘O Abastecimento de Água em Portugal – o mercado e os preços’ e ‘The European Water Industry- Market Drivers and Responses’.

<sup>[20]</sup> É de referir que uma das multinacionais abandonou o mercado português das concessões, através da venda do seu ramo nacional à Aquapor.

<sup>[21]</sup> Este número é um pouco melhor do que a média nacional mas está muito aquém dos valores em países onde se operaram reorganizações, como